

# 지자체 재난관리기금 확보율의 영향요인 연구

## : 무엇이 법정기금인 재난관리기금 확보에 미온적인 태도를 취하게 하는가

### A Study of Determinants on Accumulation Rates of Disaster Management Fund of Local Government

김추린\*

Kim, Chu Rin

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지자체 재난관리기금 확보에 대한 논의
- III. 이론적 배경 및 선행연구
- IV. 연구설계
- V. 분석결과
- VI. 결론

예측하기 어려운 재난의 속성과 재난현장에서 1차적 책임을 지는 지방자치단체의 재난관리 재정수단으로써 재난관리기금의 적정 확보는 매우 중요하다. 그러나 법정기금인 재난관리기금 적립액이 기준에 미달하는 지방자치단체가 적지 않아 국가 재난관리의 취약점으로 지적되고 있다. 본 연구는 일부 지방자치단체가 법정기금인 재난관리기금을 기준액만큼 적립하지 않는 현상을 이해하고자 재난관리기금 확보율에 영향을 주는 요인을 파악하고자 하였다. 기존 문헌을 통해 사회경제 변수와 정치행정 변수, 재정 변수 및 점증 변수를 도출하여, 2010년부터 2014년까지 기초자치단체 원자료를 통해 통계분석을 실시하였다.

분석결과 전년도 기금 집행액이 많거나 고령인구비율이 높을수록, 지방자치단체 단체장의 소속정당이 여당인 지방자치단체일수록 재난관리기금을 많이 확보하는 것으로 나타났다. 반면 법정적립액 기준이 높거나, 전년도 자체 복구액이 많았던 지방자치단체와 지역구 국회의원 선수가 3선이상인 지방자치단체는 재난관리기금 확보율에 부(-)의 관계를 가지

\* 이화여자대학교 박사과정

논문 접수일: 2016. 11. 15, 심사기간(1, 2차): 2016. 11. 15~2016. 12. 20, 게재확정일: 2016. 12. 20

는 것으로 나타났다.

전년도 자체복구액수와 전년도 기금 집행액의 상관관계가 반대인 것을 통해 재난복구 이외의 재난관리기금 용도 활용이 가능하다는 것을 실증적으로 입증하였고, 선수(選數)가 높은 국회의원이 정부간 이전 재원 영역에서 영향력을 행사하는 것으로 간접적으로 확인하였다.

□ 주제어: 재난관리기금, 기금조성 결정요인, 정부간관계

It is very important to ensure the appropriate level of disaster management funds as the financial means of local governments that hold primary responsibility in the field of disaster and unpredictable nature of the disaster. However, it is pointed out that there are few local governments where the amount of the disaster management fund, which is the statutory fund, falls short of the standard amount. The purpose of this study is to identify the determinants affecting the accumulation rate of disaster management fund to understand the phenomenon that some local governments do not accumulate disaster management fund (below DMF) as legal standards. Socioeconomic determinants, political-administrative determinants, financial determinants and determinants-by-incrementalism were derived from preceding research literature, and statistical analysis was conducted from 2010 to 2014 using local governments' raw data.

The results of the analysis are as followings. First, it can be concluded that the local governments used much of the previous year's DMF, with the greater aging population, with the head of local government's party same as central government (unified government) have positive relationship with accumulation rate of DMF. Second, the local governments with higher legal required amount, spent much of self-restoration fund in the previous year, with a congressman who wined over 3 times seem to have negative relationship with accumulation rate of DMF.

The results show that the correlation between the amount of self-restoration fund in the previous year and the amount of funds used in the previous year is inversely related because DMF can be used other than disaster recovery. This study also indirectly proved that the experienced congressmen have strong influence in the area of intergovernmental allocated resources such as grant-in-aids.

□ Keywords: disaster management fund, determinants on accumulation rate of disaster management fund, fiscal aspects of intergovernmental relations

## I. 서론

첨단 ICT 기술과 소셜네트워크 서비스 등 실시간으로 공간을 초월한 연결이나 1대 다수의 개인미디어 활동 등 많은 것이 개인으로써 충분히 가능한 세상에 살고 있지만, 여전히 우리는 자연재난이나 화재, 붕괴, 교통사고 등 인적 재난, 사회적 재난 등 재난 상황에서 국가의 역할과 재난관리 역량이 매우 중요함을 깨닫게 된다.

재난과 안전관리에 대한 국가의 책무는 국가와 지방자치단체(이하 지자체)에 있으며(재난 및 안전관리 기본법 제4조)<sup>1)</sup>, 비용부담의 원칙에 따라 재난관리의 비용은 그 시행의 책임이 있는 자가 부담하나 재난의 응급조치 비용은 응급조치를 시행할 책임이 있는 재난관리책임기관이 부담하도록 한다(동법 제28조). 재난현장 복구 및 예방을 위한 비용은 지방교부세법에 근거하여 국민안전처장관이 교부하는 '특별교부세'와 지자체가 법정기금으로 적립해야 하는 '재난관리기금'으로 충당하는 것을 기본으로 한다(동법 제66조의11).

예측하기 어려운 재난의 속성과 지자체가 재난현장의 1차적 책임을 지는 것을 감안해 보면, 재난관리 수요에 대응할 수 있는 재정적 수단으로서 재난관리기금<sup>2)</sup>을 적절하게 확보하는 것은 매우 중요하다(아시아경제, 2016.6.16.; 연합뉴스, 2016.9.27.). 하지만, 법정기금인 재난관리기금을 법정 확보 기준액에 미달하게 적립하는 지자체가 적지 않아(문학진의원 지적(2011.8.12.); 박남춘의원 국감지적(2013.10.23.)<sup>3)</sup>; 감사원 감사보고서(2015.3) 등), 현상파악에 대한 니즈와 지자체에 대한 비판-정치적 요인과 예산 제약 등으로 안전 확보를 위한 최소한의 노력을 취하지 않는다 이 있다(류상일 외, 2010: 2). 최근 재난관리기금 확보기준액 미달 지자체 공개<sup>4)</sup>, 행정·재정 관련 징벌 형태의 대응이<sup>5)</sup> 있으나, 실제 재난관리기금 확보율에

1) 국가법령정보센터 www.law.go.kr (검색일: 2016.2.19.). 「재난 및 안전관리 기본법」

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력해야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. ② 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장은 소관 업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라고 한다)와 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다.

2) 재난관리기금은, 재난피해시설 응급복구, 긴급구조능력 확충, 대피명령 이행 주민을 위한 이주 지원 등 재난 발생 시 긴급하게 사용되는 재원

3) 2011년(문학진의원)과 2013년(박남춘의원) 국정감사 지적사항으로 법정기금인 재정관리기금을 확보하지 않은 지자체를 언급

4) 최근 보도자료로 2016.6.16일자 아시아경제 기사와 2016.9.27.일자 연합뉴스 기사가 있음

5) 2016년 9월 27일 연합뉴스 보도에 따르면, 국민안전처는 재난관리기금 확보기준액 미달 지자체에 행정·재

영향을 주는 요인 등을 규명하기 위한 연구는 매우 부족한 상황이다.

이런 실정을 반영, 본 논문에서는 원 자료(raw data)의 실증 분석을 통해 지자체의 재난관리기금 확보율에 영향을 미친 요인을 파악하고자 한다. 이를 통해 재난관리 영역의 이해를 도와 최근 갈등이 증폭되고 있는 중앙-지방정부간 재정 문제를 이해하고, 재난관리 연구와 정책에 실마리를 제공하는 등 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 지자체 재난관리기금 확보에 대한 논의

### 1. 재난관리기금 개요

#### 1) 재난관리기금 조성 및 운용 목적

재난관리기금은 재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난예방활동, 「자연재해대책법 시행령」 제55조에 따른 방재시설의 설치(같은 조 제9호에 따른 재난 예보·경보시설의 설치로 한정한다) 및 보수·보강, 재난피해시설(국가 또는 지자체가 소유하거나 관리하는 시설로 한정한다)에 대한 응급복구 또는 긴급한 조치, 지자체의 긴급구조능력 확충사업, 감염병 또는 가축전염병의 확산 방지를 위한 긴급대응 및 응급복구, 법 제40조부터 제42조까지의 규정에 따른 대피명령 또는 퇴거명령을 이행하는 주민에 대한 임대주택으로의 이주 지원 및 주택임차비용 용자, 재난의 원인분석 및 피해 경감 등을 위한 조사·연구, 재난피해자에 대한 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담활동 등의 목적으로 기금을 조성·운용할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법 시행령(대통령령), 제74조 및 동법 시행령).

#### 2) 재난관리기금 특성

지자체 기금은 설치근거, 설치목적, 성질과 기금 관리방식에 따라 분류되며, 설치근거 및 설치이유, 재원조달이나 관리주체, 운용 규모 등에서 중앙기금과 차이가 있다. 지자체 기금은 개별 법령에 근거한 법정기금 이외 자치단체장이나 지방의회 선호, 공약 등에 따라 선심성 사업을 위한 기금이 설치될 수 있으며, 소규모의 생활밀착형 기금이 대다수라 지자체 담당부서에서 예산과 더불어 운용하는 경우가 많다.

본 연구의 연구대상인 재난관리기금은 ‘법정기금’이자 법적근거가 강제적인 ‘강제기금’이며, 장래 지출에 대비하여 원금을 적립하는 적립성 기금이다(허영순, 2012: 15-16).

<표 1> 지자체 기금 분류

구분		설치목적	사업관리 기금	용자성 기금	적립성 기금
설치근거		세부내용	특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운용	일정한 자금을 조성하여 특정한 부문에 대한 용자기능 수행	장래의 지출에 대비하여 원금을 이식하는 등 자금을 적립
법정기금	강제기금	중앙정부 개별법령에 근거, 법적근거가 강제적인지 여부			<b>재난관리기금</b>
	임의기금	자치단체 판단에 의해 설치 여부			
자체기금		자치단체에서 조례로 제정			

출처: 허영순(2012: 15-16) 재정리

### 3) 재난관리기금 조성 및 운용방식

재난관리기금 조성을 위한 적립기준액이 재난 및 안전관리 기본법 제67조에 명시되어 있는데, 각 지자체는 최근 3년동안 보통세 수입결산액의 평균금액의 100분의 1을 법적으로 적립하도록 제시하고 있다.

재난관리기금 운용방식은 동법 시행령 제75조에서 정하고 있는데, 전용계좌를 개설하여 매년 최저적립액의 100분의 15이상의 금액<sup>6)</sup>(이하 “의무예치금액”)을 금융회사 등에 예치하여 관리하여야 하며(제1항), 의무예치금액의 누적 금액이 해당 연도를 기준으로 매년도 최저적립액의 10배를 초과한 경우에 해당연도의 의무예치금액을 매년도 최저적립액의 100분의 5로 낮추어 예치할 수 있도록 한다(제2항).

재난관리기금은 제2항에 따른 금액을 제외하고 남은 금액과 그 이자를 초과하여 제74조의 용도로 사용할 수 없으며, 국고 지원 대상 피해기준금액<sup>7)</sup>의 5배를 초과하는 피해가 발행하는 경우에 의무예치금액의 일부를 사용할 수 있으며(제3항), 동법 시행령에서 규정한 사항 외에 재난관리기금 운용·관리에 필요한 사항은 해당 지자체의 조례로 정하도록 하고 있다(제4항).

6) 의무예치금액 30%에서 15%으로 하향조정, 의무예치금액을 낮추어 예치하는 조항(2014.2.5. 개정)

7) 『재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정』 제5조제1항

## 2. 재난관리의 정부간 관계 연구

재난관리 영역에서 중앙정부와 지방정부간 관계를 연구한 국내 연구는 많지 않으며, 미국 재난관리체계 내 정부간관계 조직에 대한 연구나 재난관리 예산 배분과 관련한 중앙정부-지방정부 관계에 대한 연구가 있으나 아직 관련 분야에 대한 연구가 활발하지 않은 것으로 보인다.

해외연구에서 재난관리 영역의 정부간관계 연구는 권한, 책임, 자원 배분 관계에 대한 연구를 넘어 경제조직의 역할, 공무원간 신뢰 등의 주제로 확장되는 경향을 보이고 있다(김은성 외, 2009).

〈표 2〉 국내외 재난관리와 정부간 관계론

구분		연구자	연구 내용
국내 연구	정부간관계 조직	김덕준 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국 재난관리체계 내 정부간관계 연구(카운티정부 기능 연구)</li> <li>연방재난관리청(FEMA)의 효율적 기능수행을 위해 주·지방정부 차원 재난관리 활동 강조 및 재정문제와 정책환경 불안정성이 체계적 재난관리체계 수립의 필요요건임을 주장</li> </ul>
		강인호 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국 지방정부 재난관리체계를 검토하고 미국 지방정부의 재난관리체계가 제시하는 시사점을 제시</li> </ul>
		김은성 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국-미국-일본의 중앙·지방정부간 관계 및 재난관리조직을 비교 분석하여 재난 및 안전관리를 위한 효과적 협력방안 도출</li> </ul>
	재정적 관계	문현철 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙·지방정부간 국가재난관리체계 내 역할과 재난예방-대응-복구 단계별 법적고찰과 문제점 도출</li> </ul>
		류상일·이주호 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>합리적 선택이론을 적용, 지방정부 재난관리비용 결정에서 (중앙정부 지원이 있는 경우) 최소한의 재난예방비용을 지출하는 것이 경제적으로 효과적이라는 결과 도출</li> </ul>
해외 연구	정부간 재정적 관계	Wise et al. (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방정부 교부금 지원 프로그램의 정부간관계 구조 분석(미국 연방정부 교부금은 경찰, 소방서, 비상노동자 등 재난에 대한 최초의 대응조직, 교육 프로그램, 대응 계획 수립 등 지원)</li> </ul>
		Rublin et al. (1985)	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제조직인 연방/주 상호기관 재해완화팀 (Federal·State Interagency Hazard Mitigation Team: HMT) 역할 분석</li> </ul>
	경계 조직	Wise et al. (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토안보부 목적 및 역할 분석, 카트리나 사태 이후 긴급재난관리 개편법 안에서 정부간관계 문제점을 개선하기 위한 FEMA와 DHS의 구조적 변화에 대한 연구 실시</li> </ul>
		Walters et al. (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>카트리나 사태 당시와 9/11참사 당시 중앙공무원과 지방공무원 평상시 업무관계 및 신뢰부족 지적</li> <li>평상시에 형성된 공무원 간의 개인적 신뢰가 중요함 강조</li> </ul>
	정부간 신뢰 및 업무관계	Moynihan (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>카트리나 사태 당시 재난대응의 실패 원인을 중앙공무원과 지방공무원간의 상호 커뮤니케이션 부재(알지못함)로 밝힘</li> </ul>

구분	연구자	연구 내용
재난 및 위험 정보교류	Comfort et al. (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가별 재난 및 안전 관한 정보 DB시스템을 구축, 상황분석 정보가 정보DB시스템을 통해 상부기관 이동</li> <li>재난 시 의사결정이 무선네트워크를 통해 이루어지기 때문에 정부간관계를 보여주는 중요한 매체로서 기능</li> </ul>
리더십	Lester et al. (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부간 관계에서 지방정부에 대한 중앙정부의 리더십 분석</li> <li>미국 국가재난관리시스템(NIMS)과 연방주의, 리더십 관계 분석</li> </ul>

출처: 김은성 외(2009: 27-33) 재정리

### 3. 지자체 재난관리기금 연구 및 실태

2006년 「지방자치단체 기금관리기본법」 시행을 기점으로 지자체 기금 연구주체의 변화를 확인할 수 있다. 법제정 이전에는 기금 운용의 문제점과 법제도 개선방안에 대한 연구가 집중되었고, 기금관리법 제정 이후는 기금 진단모형, 기금-일반회계 사업과의 중복, 영세기금 난립 등 획일적이고 비생산적인 기금운용의 문제점 지적과 제도적 장치를 통한 자의적 운영 견제, 성과분석 개선 등의 연구가 주류를 이루고 있다.

<표 3> 지자체 기금관련 연구 - 지자체 기금관리기본법 시행이후

연구자	문제점 중심의 연구 내용 정리
박충훈(2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>안정성, 지속성기준에 적합하지 않는 기금 지적, 사업관리기금 목적 불분명, 사업성 경비와 경상경비 혼성 편성 지적</li> </ul>
여영훈(2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재원규모 확대 또는 통합기금 운영 필요, 경직성기금 폐지, 기금운용 학습필요</li> </ul>
권순현(2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금 중복성 지적, 여유자금의 비효율적 활용, 기금운영평가시스템 미흡</li> </ul>
이삼주(2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>수입과 연계 저조, 기금고유사업에 지출 미흡, 기초자치단체의 기금자율성 미비, 광역자치단체 일반회계와 기금사업 중복성 지적</li> </ul>
김종세(2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>획일적·비생산적 기금운용, 자의적 운영 견제를 위한 제도적 장치 미비, 기금설치 및 운영기준 미흡, 기금운용 성과분석 개선 필요</li> </ul>

출처: 허영순(2012: 15-16) 재정리

지자체 재난관리기금 운용을 주제로 한 연구는 재난관리연구소의 2007년 하계세미나의 오금호와 김종익 연구가 거의 유일하다. 오금호(2007)와 김종익(2007)은 재난관리기금과 예산과의 관계, 시행규칙에 근거한 활용으로 인한 활용의 경직성, 기금운용 시 민간전문가 참여와 재난예방 관련 연구용역 사업의 미미함 등을 주요 문제점으로 지적하였다.

재난관리기금에 대한 체계적인 분석이 전무한 상황으로 기금확보율과 집행률에 대한 안전 처 자체점검과 국회 소관위의 자체 점검은 실태조사에 머무르고 있는 수준이며(이호동 외,

2009: 16), 대상범위 또한 전체 지자체가 아닌 17개 시도 및 본청 대상으로 재난관리기금 적립액 미달 지자체 실태를 파악하는 정도로 진행되고 있다. 주요 실태조사로 소방방재청(現 국민안전처) 자체점검과 국회 소관위 감사 자료 및 국감 지적사항과 관련 보도자료 등이 있다(위평량, 2007: 396-397; 문학진의원 보도자료, 2011.8.12.; 박남춘의원 국감지적사항, 2013.10.23.; 아시아경제, 2016.6.16.; 연합뉴스, 2016.9.12.). 주로 법적 적립기준액 확보 유무를 중심으로 평가한 결과나 재난관리기금 운영의 애로사항으로 집행내역 분석의 어려움, 기금운영에 대한 감사 기능을 가진 지자체 의원 인식과 전문성 부족을 지적하는 내용이다.

이호동 외(2009)는 재난관리기금을 단행본 내 별도 장(chapter)으로 다루어 법적근거, 현황 및 운용을 다루며, 1997년부터 2006년까지 17개 광역단체의 재난관리기금 확보율 추이분석을 통해 기금 적립 및 활용에 대한 원인규명이 필요하다고 지적하였고, 확보율과 함께 집행내역 평가 시스템이 구축되어야 함을 강조하여 본 연구 필요성에 대해 언급하였다(이호동 외, 2009: 227-228, 238).

전국단위 기초 지자체까지 재난관리기금 실태 분석자료는 2015년 감사원의 감사결과보고서가 유일하다(감사원, 2015). 국회에서 '재난관리기금과 재해구호기금 운영 실태'에 대한 감사원 감사를 요구하여 10개 광역자치단체 대상 실지감사와 7개 시도와 226개 기초자치단체에 대한 서면감사 결과를 정리한 자료인데, 기금 조성 측면에서 일부 지자체에서 임의성 자체기금은 적립하면서 예산 부족 등의 이유로 법정기금인 재난·재해기금의 적립을 소홀히 하고 있음을 확인하였다.<sup>8)</sup>

#### 4. 기존 연구의 한계와 본 연구의 차별성

중앙-지방정부의 협업이 중요시되는 재난관리 영역의 정부간관계 연구와 지자체 기금과 관련한 실태에 대한 기존 연구를 분석하였다. 재난관리 영역에서 정부간 관계를 주제로 한 연구는 대체로 조직 및 거버넌스나 재난관리 프로세스 관련 논의에 집중하고 있으며, 이전재원 효과에 대한 정부간관계를 주제로 한 연구는 극히 드물다.

기존 지자체 기금 연구는 성과분석 등 진단이나 기금-일반회계 사업과의 중복, 기금운용의 문제점 지적 등의 기금운용 시 발생할 수 있거나 필요한 공통사항에 대한 연구에 집중하고 있다. 정부지출의 다른 구성요소인 예산사업이 실증자료를 통한 지출결정요인 연구, 예산편성 형태, 정부-의회와 예산심의, 지방의회 역할, 지자체와 예산과의 관계 등 연구주제를 다

8) 대구광역시 등 23개 지자체에서 재난관리기금 6,050억원, 재해구호기금 428억원 적립 미달



양화한 것에 비해 지자체 기금 분야의 연구는 상대적으로 연구주제가 확장되지 못하였다. 특히 재난관리기금을 주제로 한 기존 연구 대부분은 재난관리기금 확보율 실태조사에 머무르고 있어 학술적인 연구주제로 확장되었다고 판단하기 어렵다.

기존 연구와 비교, 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 이전재원 효과 등 정부간관계를 보여줄 수 있는 사례로써, '재난관리기금'을 연구주제로 채택, 확장하였다. 둘째, 재난관리기금 적립 확보율과 기금 집행액, 지자체 복구비용 등 기초자치단체의 원 자료(raw data) 활용을 시도한 실증연구이다. 셋째, 학술연구이나 연구결과는 재난관리기금 운용 개선을 위한 정책적 함의를 제공할 수 있다는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

### Ⅲ. 이론적 배경 및 선행연구

#### 1. 재정지출 결정요인 이론 적용 논거

재난관리기금 확보와 관련한 영향요인 분석을 시도하는 본 연구가 참고할 관련 분야 선행연구가 부족한 상황으로, 아래와 같은 논리적 추론을 통해 재정지출 결정요인 이론을 적용하기로 한다.

첫째, 기금은 예산과 별도로 조성·운영되는 재정지출의 유형이다. 기금은 특정 분야의 사업에 지속적이고 안정적으로 자금을 지원하기 위한 목적에서 예산과 별도로 조성·운영되는 재원인 동시에 예산 총계주의 원칙의 예외로 인정되는 비전형적인 지출(unconventional expenditure)이다(Schick, 1986: 3-19; 원구환, 1998: 110 재인용).

둘째, 적정예산 편성이 어려운 재난관리 속성을 반영한다면, 재난관리기금은 재난예산으로 간주할 수 있다. 재난 복구를 위해 편성될 추가경정예산을 대신하여 안정적 재원확보를 위한 기금이기 때문이다(이호동 외, 2009: 173). 이호동 외 연구(2009)에서는 재난예산으로 '재난관리기금', '재해구호기금', '(재해특별)교부세'를 '재난관리 예산분석' 맥락에서 다루고 있다(이호동 외, 2009: 161-205). 또한 적립성 기금이 예산에 포함되어 운영되는 비율이 높다는 속성을 고려하는 경우에도(원구환, 1998: 123), 운영적 측면에서도 적립성 기금인 재난관리기금을 재난예산으로 간주할 수 있다.

셋째, 예산편성·심의·집행·결산을 거치는 지자체의 회계과정 내에서 예산안이 변동되는 규모는 매우 적어 예산배정과 재정지출은 동일하게 간주할 수 있다. 지자체 예산은 방대하고 복잡하며, 전문화된데 반해, 예산 심의기간이 매우 짧고, 지방의원은 예산 관련 정보가 상대적으로 매우 부족하여 지방의회에서 예산안 변동 규모는 상당히 적다(조동훈, 1998: 483).

위 논거를 기반으로 재난관리기금의 기금 조성 행위를 지자체의 재정지출로 간주하고, 재정지출의 결정요인 이론을 적용하여 연구를 추진하였다.

## 2. 이론적 배경

정부예산을 정책산출 결과로 인식하므로, 재정지출 결정요인 이론은 정책결정 요인론과 유사하다(유병욱, 1990: 89; 손희준, 1999: 82 재인용). 정책산출의 결정요인을 반영하기 위해서는 사회경제적 자원(socio-economic resources)과 사회적 필요(needs), 수요(demands)를 나타내는 사회경제적 환경변수, 정치체제 구조 및 과정을 나타내는 변수 등이 포함되어야 한다(Dye et al., 1980).

### 1) 사회경제적 결정론

예산결정자가 결정하는 지출규모와 수준은 지방정부의 환경적 요인에 의해 결정되며, 지방자치단체의 재정지출을 경제적 합리성이 지배한다는 논거로, 지방정부가 수행하는 정책은 경제적 이익에 의해 제약을 받는다는 주장이다(Peterson, 1981; Wilensky, 1975; 김병규 외, 2008: 89 재인용). 이런 사회경제적 결정이론은 다양한 사회경제적 변수와 인구변수를 포함하고 있어 인구학적 모형이라 한다(손희준, 1999: 82). 사회경제적 요인을 강조한 지자체 재정지출연구는 1952년 미국 Fabricant가 주정부와 지자체 예산분석에서 시작, 주민1인당 소득수준, 도시화 정도, 인구밀도 등 요인에 의해 결정된다고 주장하였고(한원택 외, 1994; 김근호, 2013: 12 재인용), Dawson & Robinson의 연구(1963)에서 사회경제적 요인이 정치적 요인(정당간 경쟁) 보다 복지정책에 더 강한 영향을 미친다는 연구 결과 이후 사회경제적 결정론과 정치적 결정론 간의 다양한 쟁점이 제기되어왔다(Uslaner, 1978; Day & Robey, 1980; 정정길 외, 1993; 남궁근, 1994: 993 재인용). 사회경제적 결정요인 변수로는 총 인구수, 1인당 소득수준, 도시화 정도 및 인구밀도, 경제활동인구, 부양비율 등을 들 수 있다(김근호, 2013: 12)

### 2) 정치적 결정론

예산의 지출규모와 수준에 있어 정치적 변수가 사회경제적 변수만큼 중요하며, 정치과정을 재정지출 수준을 설명하는 주요요소로 다룬다(정연택 외, 2007: 108). 즉, 한정된 자원의 배분이 정치적 역학관계에 의해 이루어진다는 것이다(Key, 1949; 이경은 외, 2015:

305 재인용). 정당의 이념과 선거에서의 경쟁 정도, 정당간 경쟁력, 투표율, 집권여당 유형 및 지역주민의 정치적 압력이나 활동 등 정당과 관련된 변수를 다수 포함하고 있어 정당효과 모형이라고도 칭한다(지병문 외, 2003; 김근호, 2013: 14).

### 3) 점증주의 결정론

당해연도 등 특정연도 재정지출 수준은 전년도 지출수준에 따라 결정된다는 것으로 현재 정부지출은 전년도 정부지출 수준을 기반으로 일정한 증가 혹은 감소로 설명이 가능하다는 것이다(Wildavsky, 1986: 10; 이미애 외, 2015: 37 재인용). 현재 정책, 지출수준 등을 결정요인으로 사용한다.

### 4) 재정능력 결정론

지방정부 재정지출 수준이 지방정부의 재정능력에 따라 결정되어, 지방정부의 재정능력은 정부예산 결정의 제약조건으로 작용한다(손희준, 1999: 83). 즉, 활용가능한 재원이 적어 재정능력의 범위 내에서 지출을 결정한다(Wildavsky, 1986; 이경은 외, 2015: 306 재인용). 중앙정부의 의존재원 비율이 높을수록 지방정부의 지출수준이 증가할 것으로, 주민의 자주재원 부담액과 의존재원의 정도가 지출결정에 영향을 준다고 판단한다(이미애 외, 2015: 36).

Musgrave(1969)는 재정력이 뛰어난 지방정부는 경제개발비 비중을 높이고, 소득재분배 효과가 큰 사회복지비 비중을 낮추게 되는 반면, 재정력이 낮아 중앙정부 의존도가 높은 지방정부는 중앙정부가 강력히 추진하는 행정서비스에 우선순위를 높게 둔다(김두례, 2006; 김근호, 2013: 13 재인용).

## 3. 선행연구 검토

재난관리 예산과 관련한 선행연구는 재난관련 투자사업의 필요성을 설득할 수 있는 모형 개발 요구(이호동 외, 2009: 161)나 재난관리기금에 대한 일부 논의가 진행된 수준으로, 예산분배에 대한 합리적 기준이나 결정요인에 대한 연구 등은 매우 드물고 전문가 그룹의 주류 관심을 얻지 못해, 구체적인 사례연구나 실증방법론을 활용한 연구를 찾기 어렵다(김동현 외, 2013: 459). 본 연구는 재난관리기금 확보율의 결정요인을 주제로 실증 분석을 시도한 탐색적 연구로, 기금 운용 목적이 유사하다고 판단한 사회복지 지출에 대한 실증연구 결과를 대체, 검토하였다. 지방자치단체의 재난관리기금을 재난피해시설의 응급복구 또는 긴급조치

와 재난이주민의 지원, 재난피해자의 안정과 사회적응 지원에 운용한다는 점에서(재난 및 안전관리 기본법 시행령 제74조) 사회복지 지출과 같은 인간의 존엄성 존중, 결과의 평등성 제고 등 실질적 가치 추구(substantive value other than efficiency) 목적에서 정부가 개입<sup>9)</sup>하는 영역으로 판단할 수 있다(Weimer & Vining, 1992: 98-102).

지방정부의 공공지출에 관한 결정이 사회·경제적 요인과 인구통계학적 요인, 정치환경의 영향을 받아 결정된다고 주장한다(이미에 외, 2015: 39-40). 강인재(1987), 남궁근(1994), 소순창 외(1999) 등 연구자들은 지자체의 사회복지지출의 결정요인으로 인구수, 노인인구수, 인구밀도, 소득수준, 지방정부 재정력 등을 포함하는 '사회·경제적 요인'과 시, 군, 구 등 자치단체 유형, 즉, '지리적 요인'과 단체장 소속 정당, 투표율, 투표 경쟁률 등의 '정치적 요인', 전년도 사회복지비 등 '점증적 요인' 등을 들고 있다.

〈표 4〉 지자체 재정지출 결정요인 실증연구 선행연구

연구자	사회·경제적 요인	정치·행정적 요인	재정적 요인
강인재(1987)	소득, 자동차대수, 인구밀도, 산업화, 도시화, 교육수준, 연령	공무원수, 선거, 전국체전 개최, 자연재해	전년도지출, 지방교부세, 국고보조금
황윤원(1987)	교육, 산업화, 인구밀도, 정부서비스, 정부규제, 정부생산성	참여, 후보자간 경쟁, 정당 경쟁, 행정능력, 대표성	총조세부담, 지방세부담, 정보부족, 재정능력
남궁근(1994)	자동차보유율, 주민교육수준, 생활보호대상자비율, 인구규모, 인구밀도	투표율	전년도 예산, 주민재원부담, 지방교부세 비율, 보조금 비율
소순창 외(1999)	인구규모, 산업화, 생활보호대상자수	지방선거의 투표율, 특표율, 공무원1인당 주민수	자주채원, 전년도 1인당 사회 보장비
이승중(2000)	인구밀도, 생활보호대상자수	지방의회구성, 단체장 민선, 지방정부 유형, 호남/영남	전년도복지지출비율, 1인당 지방세 징수액
김태일(2001)	빈곤인구	지방의회구성, 단체장선출	1인당지방세액, 전년도지출
강윤호(2003)	주민소득, 인구밀도, 인구수, 생활보호대상자비율, 광공업종사자비율	단체장주민지지도, 지방의원주민지지도, 단체장 당적, 단체장과 지방의회 관계	재정자립도
권경환(2005a)	인구대비 종사자비율, 생활보호대상자비율, 노령인구비율, 인구밀도, IMP외환위기	민선단체장 출범, 단체장 재선, 기업집단의 영향력	1인당지방세징수액, 재정자립도, 정부보조금, 전년도 측정치

9) Weimer & Vining(1992)는 본 서를 통해 공공정책이 필요한 근거를 시장실패(공공재, 외부효과, 자연독점, 정보의 비대칭성), 불완전 경쟁시장, 분배 등 공공 목표 달성, 정부실패 등을 제시하고 있다. 빈곤선(수준에 대한 논란은 존재하지만)이나 재난발생지역 이주민을 위한 지원 등은 파레토 효율을 넘어 인간으로써 유지하고자 하는 가치, 인간의 존엄성 존중의 영역으로 판단하였다.

연구자	사회·경제적 요인	정치·행정적 요인	재정적 요인
최재녕 (2005)	승용차보유율, 인구규모, 인구 밀도, 산업화율, 대출자비율, 기초생활수급자비율, 등록장애인 인구비율	선거참여율, 당선자득표율, 득표경쟁	국고보조금 비율, 전년도 복지 재정지출비율
이재완 외 (2007)	경제개발비 비율, 공적부조 수급자비율, 실업률, 노인인구비율	단체장의 소속정당	재정자립도, 복지지출 증감율
박성만 (2009)	국민기초생활보장수급자수, 노령인구비율, 장애인수	자치단체장 경쟁자수, 의회경쟁자수, 여성의원 비율, 지방선거 실시	재정자립도, 1인당 지방세 부담액
신용무 (2011)	인구규모, 노령인구비율, 경제활동인구비율, 기초생활수급자비율, 산업화 수준	지방선거 실시여부	재정자립도, 국고보조금비율, 지방교부세 비율, 분권교부세 도입여부
문수진 외 (2015)	인구수, 고령인구비율, 장애인 인구비율, 국민기초생활수급자비율	지방선거실시년도, 지방선거 후년도 지방의회의 다수당, 기초단체장과 지방의회 다수당과의 정치성향	1인당 지방세 부담액, 복지지출 증감율
이미애 외(2015)	소득수준, 노인인구, 인구, 인구 밀도	공무원수, 투표율	재정자립도, 교부세, 보조금, 지방세, 전년도 복지재정 지출비율

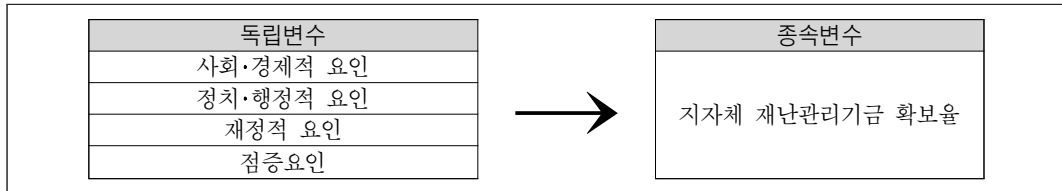
## IV. 연구설계

### 1. 연구 분석틀

본 연구는 지자체의 재난관리기금 확보율의 영향요인을 확인하고자 하는 탐색적 연구로, 사회·경제적 요인, 정치·행정적 요인, 재정적 요인으로써 특성을 지닌 변수들로 지자체 재난관리기금 확보율과의 관계를 분석한다.

특정 지자체가 법정기금인 ‘재난관리기금’ 기준액만큼 확보하지 않은 현상을 분석하기 위해 사회·경제적 요인, 정치·행정적 요인, 재정적 요인과 점증요인으로 구성하여 이를 통계적으로 확인하고자 한다.

&lt;그림 1&gt; 연구 분석틀



## 2. 변수선정

### 1) 종속변수: 재난관리기금 확보율

종속변수로 '지자체 재난관리기금 확보율'을 설정하였다. 「재난안전법」제68조에 명시된 재난관리기금 확보율은 각 지자체별로 보통세 3년의 평균수입 결산액의 100분의 1을 기준으로 당해연도 재난관리기금의 적립액의 백분율로 산정하였다. 기초자치단체 재정관리기금 적립액은 국민안전처 내부자료를 활용하였고, 지자체 보통세 수입 결산액은 재정고를 통해 확보하였다.

### 2) 독립변수

사회·경제적 특성을 가진 변수로 지자체 고령인구비율, 연도('10-'14)를 선정하였다.

지자체 고령인구비율은 최근 지자체 재정지출 결정요인의 주요 변수로 다루고 있다(권경환, 2005a; 이재완 외, 2007; 박성만, 2009; 신용무, 2011; 문수진 외, 2015; 이미애 외, 2015). 인구 고령화가 지방세, 지방세외수입, 지방교부세, 보조금 규모 증가에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되어 고령인구비율을 변수로 포함시켰고(곽채기 외, 2012), 인구 고령화와 경제개발비 지출<sup>10)</sup> 간 정(+)의 관계에 대한 다양한 연구결과를 바탕으로(김제안 외, 2003; 심재희 외, 2004; 문병근 외, 2007; 하능식 외, 2007; 곽채기 외, 2012; 이경은 외, 2015), 본 연구에서도 정(+)의 관계를 가정하였다.

연도별 특성에 따라 종속변수인 재난관리기금 확보율 영향여부를 확인하고자 '시간변수'를 사회·경제적 특성 변수로 추가하였다(손희준, 1999; 이경은 외, 2016).

정치적 변수는 지자체 재정지출 부문에서 가장 중요한 요소인(정연택 외, 2007: 108) 정치·행정적 특성 변수로 지자체 단체장 성향(소속정당과 여당 동일 여부)과 해당 지자체 국회의원의

10) 지방재정연감에서 재정을 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비를 '장'으로 분류한다(이영성, 2009; 행정자치부, 1999; 김성중, 2002: 705 재인용). 경제개발비 주요활동인 방재사업, 재해위험지구관리, 소하천정비 등과 재난관리기금의 용도와 유사

정치력(초선, 재선, 삼선이상)을 선정하였다. 재정지출 결정요인 중 정치·행정적 변수로 다루는 지방의회 의원 관련 변수는 지자체 재난관리기금 운용이 지방의회와 별도로 설치·운영되는 것으로 단체장과 지역구 국회의원을 대상으로 한정하였다. 지자체 단체장의 성향 즉, 집권여당의 소속유무 - 당파성- 를 dummy 변수로 확인하였다(강운호, 2003; 이재완 외, 2007). 기초 자치단체와 중앙정부와의 정부간관계는 중앙정부와 국회의원, 지방자치 단체장의 정당소속에 따른 정당 구조와 국회의원이 중앙정부에 권한을 행사할 수 있는 능력으로 분석할 수 있다(김승연, 2014: 118). 실질적 정당정치가 이루어지는 국내 상황에서 지역구 정당구조가 분절적인 상황에서는 정당간 경쟁이 존재하고, 분절성이 심화되면 통제력이 약화된다는 것이 실증적으로 검증되었다(권경환, 2005b; 임헌만, 2005; 최성락 외, 2005; Clarke, 1998; Lubell & Feiock, 2003; 김승연, 2014: 118 재인용). 이 같은 논의에 따라 중앙정부와 지방자치단체와 정치적 관계가 협력관계인 경우 법정기금인 재난관리기금 확보에 협조적일(+) 것이라 가정하였다.

지역구 국회의원이 중앙부처 예산편성 과정이나 기획재정부 등 중앙예산기관이 정부예산안 작성과정에 영향력을 행사할 수 있는데, 예산편성권이 없는 국회의원이 자신의 이해관계 사업이나 정책사업, 지역사업 등의 예산을 포함시키기 위해 행정부처 관료의 도움을 받는다. 지자체나 행정부처 입장에서는 기재부를 상대로 한 지자체나 부처 예산 확보에 도움을 받고, 수월한 예산심의 통과를 위해 국회의원 예산요구를 반영하고, 국회의원과과의 유대를 강화하고자 한다(양경숙, 2009; 김승연, 2014). 예산편성 당시 요구예산 반영을 위해서 정치적 영향력이 큰 국회의원을 통해 압력을 넣기도 하는데(김승연, 2014: 120), 이것이 중앙정부 재정 이전에 영향을 주어, 해당 지자체가 특별교부세 등 중앙정부 지원을 상대적으로 용이하게 확보할 수 있다(Fenno, 1973; Stein et al., 1994 재인용; 김상헌 외, 2002; 최연태 외, 2008). 본 연구에서는 국회의원의 정치적 영향력을 국회의원의 선수(選數)<sup>11)</sup>로 측정하였고, '지역구 국회의원 정치력'으로 해당 지자체의 지역구 국회의원의 당선회수 - 초선, 재선, 3선이상 - 를 가변수로 포함하였다. 선수가 높은 지역구 국회의원이 있는 지자체는 특별교부세, 국고보조금 등 중앙정부 이전재원 배분에 유리한 상황으로(김상헌 외, 2002; 허석재 외, 2009), 재난관리기금 확보에 소극적인(-) 태도를 취할 것이라고 가정하였다.

기초지자체 공공지출 수준은 전년도 지출, 재원부담액, 교부금 비율, 보조금비율 등 재정 변수의 영향이 크다(남궁근, 1994). 본 연구의 재정적 변수로 전년도 재난 복구 중 자체 복구액, 전년도 재난복구비 내 국고비 비중, 전년도 기금집행액, 지자체 재정자립도, 지자체 재정자립도를 선정하였다. 기초 지자체별 다년도 재난관리기금의 사용 내역 - 재난및안전관리 기본법 시행령 제74조(제1항1호내지7호 및 제2항) 명시 - 확보가 현실적으로 불가능한 상

11) 미국 정치연구에서는 선수(seniority)를 의원 영향력을 재는 척도로 수용함(허석재 외, 2009: 118)

황으로<sup>12)</sup>, 재난관리기금과 관련된 재정변수 - 전년도 자체 복구액, 전년도 재난복구비 내 국고비 비중, 전년도 기금 집행액- 을 추가하는 것으로 같음하였다.

재난관리기금 사용 경험이나 재난 복구를 위해 자체복구 비용을 다량 소요할 때 지자체는 재난관리기금 유용성을 인지하게 될 것이므로, '기금 집행액'과 실제 복구를 위해 사용한 '자체 복구액'을 재정변수로 추가하였다<sup>13)</sup>. 전년도 기금 집행액이 많았던 지자체와 전년도 재난 총복구액<sup>14)</sup> 중 자체복구비로 소요한 비용이 많았던 지자체는 당해연도 재난관리기금 확보에 보다 적극적일(+) 것이라고 예상하였다.

정부간관계의 재정지원 효과를 분석할 수 있는 변수로 '전년도 재난복구액 중 국고지원액 비중'을 추가하였다. 합리적 선택이론을 근간으로 지방정부가 재난예방비용을 최소화하는 것이 경제적이며(류상일 외, 2010), 재난피해액과 국고보조금 배분이 비례하는 것이 아니라는 사례(이호동 외, 2009) 등을 바탕으로 지자체 총복구액 중 (지원복구 중 지방비를 제외한) 국고 비중이 높은 지자체가 재난관리기금 확보에 소극적인(-) 태도를 보이는 지를 확인하고자 하였다.

'재정자립도'와 '재정자주도'를 구분하여 재정적 독립변수로 반영하였다. 재정자립도는 지자체 재정결정요인의 주요 재정변수이다(김종순, 2001; 강윤희, 2003; 권경환a, 2005; 최재녕, 2005; 이재완 외, 2007; 박성만, 2009; 허석재 외, 2009; 신용무, 2011; 이미애 외, 2015). 특히 재난관리기금 확보율에 재정자립도가 주요 독립변수인 이유로, 재난복구비 등 국비 배분 세무기준에 지자체의 '재정자립도' 등을 평가기준으로 하여 피해규모에 비해 더 많은 국비를 배분받은 사례가 확인되었고(이호동 외, 2009: 204), 재정자립도가 낮은 지자체는 세수위기 상황에 재정지출에 영향을 받고(곽채기, 1998: 329; 허명순, 2003: 196), 중앙정부가 원하는 행정서비스에 우선순위를 높게 두어(Musgrave, 1969; 김근호, 2013 재인용) 지자체 재정자립도와 재난관리기금 확보율의 관계 분석은 중요하다. '재정자주도<sup>15)</sup>'는 재정자립도 보다 지방정부 자주적 지출능력을 나타내는 것으로(소순창 외, 1999; 주만수, 2014: 122-123), 지방교부세 증액 등 중앙정부로부터 재원이전 시 재난관리기금 미확보 등 지자체의 선택<sup>16)</sup> 결과를 확인할 수 있는 지표로 이를 추가하였다. 이를 근

12) 기초지자체 재난관리기금 내역을 지방의회로 보고, 심의하도록 하고 있으나, 재난관리기금 사용내역(재난 예방 등)을 기금 운용자료로 공개하는 지자체는 거의 없어 현실적으로 확보가 불가함. 기금의 용도별 사용내역은 광역 지자체에 대해 이호동 외(2009: 242-255) 연구와 감사원(2015: 19) 감사 보고서에서 다룬 바 있음

13) 이호동 외(2009: 238-242)는 매년 지자체가 적립한 집행액 추세 확인이 필요하다 언급

14) 총복구액은 지원복구와 자체복구로 구분되는데, 총복구액의 국고 대 지방비 비율을 70:30 혹은 50:50, 지원비 100 등의 형태로 구성(국민안전처 재해연보 참고)

15) 재정자립도는 일반회계 세입규모 대비 자체재원 비율로 산출되나, 재정자주도는 일반회계 세입규모 대비 자체 수입과 자주재원의 비율로 산출



거로 재정자립도와 재정자주도가 높을수록 부(-)의 관계를 가질 것을 가정하였다.

점증요인 특성을 가진 변수로 재난관리기금 적립기준액을 선정하였다. 정부 예산편성 시 전년도 예산을 기준으로 단순 확대, 배정하는 방식으로 정확한 정보 측정이나 시간, 경비가 충분치 않은 경우, 현실적·경험적으로 합리적 방식으로 인정된다(김진동, 2010: 124). 법정기금인 재난관리기금의 확보율이 지자체 전체 평균 100%를 상회하지 못하는 것에는 기준액 절대액에 따른 문제도 있을 것으로 판단하였다. 보통세 3년 평균수입 결산액의 100분의 1을 기준으로 하고 있어 보통세 평균 수입에 따라 지자체별 기준액 금액 차이가 매우 크다<sup>17)</sup>. 법정기금인 재난관리기금의 확보율이 지자체 전체 평균 100%를 초과하지 못하는 것에는 절대 액수에 따른 문제도 있을 것으로 판단하였다. 실제로 2006년 재난관리기금 확보액 기준으로 광주(102억원)와 서울(7,7787억원)으로 76배의 차이가 나는 등(이호동 외, 2009: 231), 적립액 절대값에 따른 차이는 무시하기 어려운 규모로 보였다. 이를 근거로 법정적립액 기준액이 클수록 기금확보율과 부(-)의 관계를 가질 것으로 가정하였다.

<표 5> 연구 가설 요약

구분	연구 가설	추정부호
사회·경제적 요인	① 지자체 고령인구비율이 높을수록 재난관리기금 확보율이 높을 것이다.	+
	② 특정연도별로 재난관리기금 확보율에 차이가 있을 것이다.	
정치·행정적 요인	③ 지자체 단체장이 여당소속이면 재난관리기금 확보율이 높을 것이다.	+
	④ 지역구 의원의 정치력이 클수록 재난관리기금 확보율이 낮을 것이다.	-
재정적 요인	⑤ 전년도 재난 복구액 중 자체복구비 액수가 큰 지자체일수록, 재난관리기금 확보율이 높을 것이다.	+
	⑥ 전년도 재난복구 총액 중 국고 지원액 비중이 높았던 지자체일수록, 재난관리기금 확보율이 낮을 것이다.	-
	⑦ 전년도 재난관리기금 집행액이 큰 지자체일수록, 재난관리기금 확보율이 높을 것이다.	+
	⑧ 지자체의 재정자립도가 높을수록 재난관리기금 확보율이 낮을 것이다.	-
	⑨ 지자체의 재정자주도가 높을수록 재난관리기금 확보율이 낮을 것이다.	-
점증 요인	⑩ 적립해야 할 재난관리기금 적립기준액이 큰 지자체일수록 재난관리기금 확보율이 낮을 것이다.	-

16) 중앙정부가 지방정부 재정운영 지원을 위해 지방교부세 규모를 증액할 때(재정자립도↓, 재정자주도↑), 지자체 학습효과로 차년도 재난관리기금 적립을 적게하고, 중앙정부로부터 국비 배분을 받고자 하는 도덕적 해이 현상 발생 가능

17) 2014년 경남 창원시가 적립해야 할 재난관리기금 기준액은 55억 33백만원이었고, 전남 진도군이 적립해야 할 재난관리기금 액수는 52백만원으로 약 106배 차이가 나는 것으로 확인

### 3. 분석방법 및 자료

본 연구의 분석단위는 기초자치단체로 2006년<sup>18)</sup>부터 2014년까지 실존하였던 총 256개<sup>19)</sup> 지자체를 대상으로, 2010년부터 2014년까지 5년간<sup>20)</sup> 자료를 분석범위로 정하고, 해당기간 동안 재난·재해가 연간 1회이상 발생한 총 881개 사례를 실증 분석하였다. 비교적 짧은 최근 5년간의 자료 확보로 패널분석이 아닌 단순 선형 회귀분석을 실시하였다. '전년도 재난 복구액수', '전년도 총복구액 중 자체복구액수', '전년도 재난복구비 중 국고 비중'은 『재해연보('09~'13)』로 확보하고, '재난관리기금 적립기준액'과 '전년도 재난관리기금 집행액'은 국민안전처 내부집계자료를, '재정자주도', '재정자립도'는 재정고(lofin.mospa.go.kr) 공시자료를 활용하였으며, '고령인구비율'은 국가통계포털을 통해 취득하였다. '지자체 단체장 성향'과 '지역구의원 정치력'은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr/)과 대한민국 헌정회(www.rokps.or.kr) 홈페이지를 통해 관련 자료를 확보하였다. '지자체 재난관리기금 확보율'은 국민안전처 내부자료를 통해 확보하였다. 변수 중에서 재난관리기금 적립기준액, 전년도 재난관리기금 집행액, 전년도 재난 복구액 중 자체복구비 액수 등은 정규성 확보를 위해 로그값으로 대체하였다.

<표 6> 변수 설명

요인	변수명	측정방법	추정부호
		코딩 방법 § 단위	
사회 경제	지자체 고령인구비율 <sup>1</sup>	(65세이상인구/전체인구) × 100	+
		절대값 § 비율	
	시간	2010-2014년까지 5년간 시계열 자료	
		절대값 § 순위변수	
정치 행정	지자체 단체장 성향	지방자치단체장 소속이 집권여당과 동일 여부 집권여당: 한나라당('08-'12), 새누리당('13-'14)	+
		더미(동일=1, 그렇지 않으면=0) § 명목변수	
	지역구의원 정치력	지역구 의원의 선거 당선 횟수 - 지역구 > 행정구역: 지역구 갑, 을, 병 의원 중 당선횟수가 많은 의원 기준 - 행정구역 > 지역구: 지역구 의원 대표하는 전체 지자체 병기입력	-

18) 연구범위가 2010년부터 2014년으로 한정, 2010년의 전년도인 2009년 자료를 기점으로 하였으나, 재난관리기금 법정적립액이 최근 3년간 보통세를 기반으로 산출됨에 따라 2006년 자료부터 분석

19) 지자체 규모별 차이분석 위해 '군→시' 등으로 승격된 경우, △△군, △△시는 독립 사례로 다룸

20) 재해연보를 통해 기초자치단체 재해복구액이 제공되기 시작한 2009년 자료를 기점으로 연구범위를 2010년부터 2014년으로 산정

요인	변수명	측정방법		추정부호
		코딩 방법 § 단위		
		- 타 지역구에서의 당선경험과 비례대표 경험도 당선횟수로 반영(중앙 무대에서 정치력 중요)		
		더미(PL2재선, PL3삼선이상) § 명목변수		
재정	전년도 복구비 중 자체 복구액 <sup>2</sup>	전년도 재난 복구비용 중 지자체 자체복구액 로그값		+
		절대값('0'→'1')* § 천원 로그값		
	전년도 재난복구비 내 국고 비중	국고 지원액/연간 재난피해의 지자체별 복구비용		-
		절대값 § 비율		
	전년도 기금 집행액	전년도 재난관리기금 집행액 로그값		+
		절대값 § 천원 로그값		
	지자체 재정자립도	(지방세 <sup>3</sup> +세외수입 <sup>4</sup> )/자치단체 예산규모 <sup>5</sup> × 100		-
		절대값(일반회계·당초예산) § 비율		
	지자체 재정자주도	(지방세 <sup>3</sup> +세외수입 <sup>4</sup> +지방교부세+조정교부금 및 재정보전금)/자치 단체 예산규모 <sup>5</sup> × 100		-
		절대값(일반회계·당초예산) § 비율		
점증	재난관리기금 적립기준액	보통세의 3년 평균 수입결산액의 100분의 1 로그값		-
		절대값 § 천원 로그값		
종속	지자체별 재난관리기금 확보율	당해연도 재난관리기금 적립액 <sup>6</sup> / (보통세 3년평균 수입 결산액*1/100) × 100		
		절대값 § 비율		

자료: 재해연보(2009~2013), 재정고(lofin.mospa.go.kr), 국가통계포털(kosis.kr), 중앙선거관리위원회  
선거통계시스템(info.nec.go.kr/), 대한민국헌정회(www.rokps.or.kr), 국민안전처 내부자료

1. 행정부 주민등록인구 자료를 기반, 통계청 조사기획과에서 제공하는 자료
2. 자체복구액이 '0'인 지자체는 로그값을 취하기 위해 '1'로 코딩하여, 재난이 발생하지 않아 복구액이  
소요되지 않은 경우와 전체복구액 중 자체복구액이 소요되지 않은 경우를 차별화함
3. 지방세: 보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입
4. 세외수입: 경상적세외수입 + 임시적 세외수입
5. 자치단체 예산규모: 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 및 재정  
보전금 + 보조금 + 지방채 + 보전수입 등 및 내부거래
6. 재난관리기금은 지자체 보통세의 3년 평균 수입결산액의 100분의 1을 매년 법적으로 적립

## V. 분석결과

2010년부터 2014년까지 총 256개 지방자치단체 데이터 중 2009년-2013년 동안 연1회 이상 재해가 발생한 총 881개 사례를 분석하였다. 기술통계량은 다음과 같다.

< 표 7 > 기술통계량

구 분	변수명	평균	표준편차	최대값	최소값	N
종속 변수	지자체별 재난관리기금 확보율	108.4124	50.87106	768.20	0	881
사회 경제 요인	지자체 교령인구비율	17.0365	7.59487	35.68	4.02	881
	시간	2011.88	1.332	2014	2006	881
정치 행정 요인	지자체 단체장 정치성향-여당소속	.39	.487	1	0	881
	지자체 지역구 의원 정치력-재선	.33	.471	1	0	881
	지자체 지역구 의원 정치력-삼선이상	.37	.482	1	0	881
재정적 요인	전년도 재난복구액 중 자체복구비	10.5842	4.91090	16.52	0	881
	전년도 재난복구비 내 국고 비중	31.0821	28.39475	87.04	0	881
	전년도 재난관리기금 집행액	5.5728	1.50578	12.12	0	881
	지자체 재정자립도	27.143	16.3374	93.3	3.9	881
	지자체 재정자주도	62.607	9.7317	91.8	27.8	881
접충 요인	지자체별 재난관리기금 적립기준액	5.8562	1.09614	11.37	3.00	881

‘지자체별 재난관리기금 확보율’ 회귀분석 결과가 유의확률 .000으로 유의수준 .001보다 작아서 영가설을 기각하므로, 회귀모형은 통계적으로 유의하였다. 상관계수(r)은 .380이며, 수정된 R<sup>2</sup>의 값은 .134로 회귀모형은 지자체별 재난관리기금 확보율을 약 13.4%를 설명하고 있다. Cohen의 연구(2003)에서 R<sup>2</sup>의 모수값으로 13% 정도면 중간정도의 효과크기<sup>21)</sup>

21) Cohen은 효과크기의 R<sup>2</sup> 값으로 작은지, 중간 정도인지, 클 것인지를 기준으로 .02, .13, .26을 제시하고 있음 : Christopher J. Ferguson의 연구(2009)에서는 사회과학연구의 최소 데이터 효과값 (RMPE recommended minimum effect size representing a “practically” significant effect for social science data)으로 R<sup>2</sup> 값 .04를 제시하고 있음

를 갖고 있는 것으로 간주하고 있으며, 본 연구의 표본 크기는 881개로 구조방정식 등 사회과학 연구에서 권장하는 표본 크기인 200개를 충족하고 있다.

< 표 8 > 회귀모형 요약

R	R <sup>2</sup>	수정된 R <sup>2</sup>	추정값의 표준 오차	통계량 변화량					Durbin-Watson
				R <sup>2</sup> 변화량	F 변화량	df1	df2	유의확률 F 변화량	
.380a	.145	.134	47.34247	.145	13.370	11	869	.000	1.317

- a. 예측값: (상수), 적립액 기준-로그값, 집행액-로그값, 자체복구액-로그값, 복구비 중 국고 비중, 재정자주도, 재정자립도, 고령인구 비율, 단체장-여당, 삼선이상, 재선, 연도별
- b. 종속변수: 재난관리기금 확보율

재난관리기금 적립기준액이 클수록, 전년도 자체 복구액이 클수록 재난관리기금 확보율이 낮았고, 전년도 재난관리기금 집행액이 클수록, 고령인구비율이 높은 지자체의 재난관리기금 확보율이 높은 것으로 나타났다. 가변수로 처리한 독립변수 중에서는 지자체 지역구 의원이 삼선이상인 경우는 재난관리기금 확보에 부(-)의 효과를 나타냈고, 지자체 단체장이 여당 소속인 경우에는 재난관리기금 확보에 정(+)의 효과를 나타냈다. 공차값은 .225 - .923로 모두 0.1보다 크고, VIF 값 또한 모두 1.083 - 4.450 사이에 존재하므로 다중공선성 문제는 없는 것으로 분석되었다.

선행연구의 사회복지지출에서 ‘고령인구비율’이 정(+)의 관계였던 것과 마찬가지로 재난관리기금 확보율에도 유의확률 0.000, p<.001로 정(+)의 관계를 가지는 것으로 분석되었다.

정치·행정 변수인 지자체 단체장의 정부여당 소속(unified government)인 경우에 유의확률 0.019, p<.05로 법정기금인 ‘재난관리기금 확보’에 보다 적극적인 것으로 나타나 법정기금 확보 등 중앙정부의 정책이행에 있어 지방자치단체 단체장의 소속 정당이 유의미한 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 초선과 재선 의원을 가진 지자체는 지역구 의원의 선수가 재난관리기금 확보율과 무관한 것으로 나타났으나, 지역구 의원의 선수가 3선이상인 경우, 유의확률 0.004, p<.01로 유의미한 것으로 나타났다.

재정 변수 중 전년도 자체복구액은 가설 설정 시 추정부호와 상반된 결과를 얻어서 유의확률 0.004 p<.01 수준에서 재난관리기금 확보율과 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났으며, 전년도 재난관리기금 집행액은 유의확률 0.000 p<.001 수준에서 유의미한 것으로 나타났다.

점증변수로 설정한 재난관리기금 적립기준액은 유의확률 0.012 p<0.05 수준에서 유의미한 것으로 분석된다.

〈 표 9 〉 지자체별 재난관리기금 확보율 계수

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	B값 95.0%신뢰구간		공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			하한값	상한값	공차	VIF
상수	-2780.986	2721.161		-1.022	.307	-8121.803	2559.803		
고령인구비율	1.999	.399	.298	5.011	.000***	3.984	9.744	.227	3.605
시간	1.419	1.354	.037	1.048	.295	-1.238	4.076	.783	1.278
단체장 소속- 여당여부	7.987	3.410	.076	2.342	.019*	1.295	14.680	.923	1.083
지역구 의원- 재선	-3.474	4.089	-.032	-.085	.396	-11.499	4.551	.687	1.456
지역구 의원- 삼선이상	-11.497	3.990	-.109	-2.881	.004**	-19.439	-3.665	.687	1.455
전년도 자체 복구액	-.999	.348	-.096	-2.867	.004**	-1.682	-.315	.870	1.149
전년도 재난 복구액 내 국고비중	-.045	.063	-.025	-.713	.476	-.170	.079	.785	1.274
전년도 기금 집행액	6.864	1.467	.203	4.678	.000***	3.984	9.744	.522	1.917
재정자립도	.118	.206	.038	.574	.566	-.286	.523	.225	4.450
재정자주도	.280	.221	.054	1.268	.205	-.154	.714	.550	1.818
재난관리기금 적립기준액	-7.628	3.017	-.164	-2.528	.012*	-13.549	-1.706	.233	4.294

p<.001\*\*\* p<.01\*\* p<.05\*

## VI. 결론

본 연구는 지자체의 재난관리 수단이자 법정기금인 ‘재난관리기금’을 일부 지자체가 적립 기준액까지 확보하지 않는 현상을 이해하고자 사회·경제 변수, 정치·행정 변수와 재정 변수, 점증 변수를 활용한 가설모형을 제안하고, 실제 데이터로 실증 분석하였다.

2010년부터 2014년까지 256개 지자체의 재난관리기금 확보율 영향요인을 통계검증한 결과, 고령인구비율이 높거나, 전년도 재난관리기금 집행액이 많은 지자체에서 재난관리기금 확보율이 높고, 지자체 단체장이 여당소속인 경우 기금 확보율과 정(+)의 효과를 나타내는 것으로 분석되었다. 반면에 재난관리기금의 법정적립액 기준이 높거나 전년도 자체복구액이

많았던 지자체와 3선이상 경험의 지역구 의원의 소속 지자체에서 재난관리기금 확보율에 부(-)의 효과를 가지는 것으로 확인되었다.

고령인구 비율이 재난관리기금 확보율에 긍정적인 영향을 미치는 것에 대해 재난에 취약한 고령인구비율로 인한 직접적 효과인지 고령인구비율 증가로 재정 지표 - 보조금 등의 확대 - 로 인한 간접적 효과인지 판단을 위해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

전년도 자체복구액이 클수록 재난관리기금 확보율에 부(-)의 관계를, 전년도 기금 집행액이 클수록 정(+)의 관계를 가지는 것으로 분석된 재정 변수 결과에 집중할 필요가 있다. 전년도 기금 집행액과 전년도 자체복구액이 재난관리기금 확보에 상반된 영향을 주고 있는 것에서 확인 가능한 것은 재난복구 이외 재난관리기금을 활용이 가능하며, 타 용도로 재난관리기금을 활용한 지자체는 재난관리기금 적립에 보다 적극적이라는 것이다. 2015년 감사원의 감사보고서에서 지적한 재난·안전과 무관한 SoC사업이나 일반회계 재정 부족을 메꾸는 등 통합관리기금 예탁 문제(감사원, 2015: 7)가 통계적으로 확인 가능한 것을 알 수 있다. 일부 지자체에서 재난관리 및 예방목적 이외의 사업성 목적 등으로 재난관리기금 용도를 조례로 규정하고 있어(오금호, 2007), 지자체가 목적에 맞춰 재난관리기금 활용할 수 있도록 중앙정부 차원의 기금운용지침 제시가 정책 실행 측면에서 의미가 있을 것으로 판단된다.

예초 예상과 달리 전년도 자체복구액이 큰 지자체가 재난관리기금 확보율이 저조한 것은 첫째, 재난지역 복구비용 과다 소요로 당해연도 재난관리기금 적립 예산 부족, 둘째, 동일한 재난에 '지원복구'에 의존한 타 지자체 사례를 통해 자체 복구재원 마련에 소극적인 태도를 학습하게 된 것 등으로 해석할 수 있다. 재난관리기금 적립기준액이 높을수록 법정기금확보에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타난 결과를 고려한다면, 지자체 적립기준액 평균과 비교하여 과도하게 적립액이 큰 경우(예시. 평균에서 표준편차 3Q 이상 떨어진 통계 이상치 등), 현재기준을 보완할 수 있는 법정적립액 상한선 등을 제시하는 등을 고려할 수 있을 것이다.

지역구 의원 선수가 삼선이상인 지자체에서 재난관리기금 확보에 음(-)의 관계를 보이는 것은 재난지역에 제공하는 특별교부세 등 중앙정부-지자체 간의 이전재원에 대해 포크베럴(pork barrel) 혹은 로그롤링(logrolling) 형태의 정치논리가 작용하고 있다는 것을 간접적으로 시사하고 있다.

본 연구 결과가 재난관리 부문에 있어 중앙정부와 지방정부 간의 정부간 관계, 지방자치단체의 정책 선택행위를 설명하고, 이를 통해 향후 정부의 재난관리 정책 개선 시 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 감사원. (2015.3). 『감사결과보고서 - 재난·재해기금 운영 실태-』. 서울: 감사원.
- 강운호. (2003). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석. 『한국행정학보』, 34(1): 213-227.
- 강인재. (1987). 『지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 관한 연구』. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 곽채기·김병수. (2012). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 19(3): 141-169.
- 권경환. (2005a). 기초자치단체 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 『지방정부연구』, 9(3): 291-308.
- 권경환. (2005b). 지역구 정당구조의 분절성과 기초자치단체 재정지출정향. 『한국지방재정논집』, 10(2): 27-51.
- 김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 『한국보건복지학회』, 15: 7-29.
- 김동현·박범준·임주영·박형준. (2013). 자연재난 예산배분에 대한 논의. 『한국지방정부학회 춘계학술대회자료집』. 한국지방정부학회 2013.1: 559-586.
- 김병규·이곤수·조덕호. (2008). 지방정부의 사회복지지출 메커니즘 분석. 『한국지방정부학회 학술대회자료집』. 한국지방정부학회 2008.11: 87-101.
- 김상헌·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 『한국행정학보』, 36(1): 159-171.
- 김성중. (2002). 지방정부 지출 효율성에 미치는 영향요인 분석-사회개발비 지출을 중심으로. 『한국행정논집』, 14(3): 699-718.
- 김승연. (2014). 기초 지방자치단체의 위임복지 및 자율복지 지출에 영향을 미치는 요인. 『지방행정연구』, 28(2): 111-135.
- 김은성·안혁근. (2009). 『중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안 연구』. KIPA 연구보고서 2009-20. 서울: 한국행정연구원.
- 김재안·채종훈. (2003). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향 분석: 광역지방단체를 중심으로. 『지역개발연구』, 8(2): 203-225.
- 김종순. (2001). 『지방재정학』. 서울: 삼영사.
- 김종익. (2007). 재난관리기금의 운용의 문제점과 바람직한 활용방안. 『재난관리연구소 하계세미나』. 희망제작소.
- 김진동. (2010). 소방예산과 경찰예산의 결정요인에 관한 비교연구. 『한국화재소방학회 논문지』, 24(3): 119-130.



- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 『한국행정학보』, 35(1): 69-89.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 28(3): 991-1012.
- 류상일. (2007). 『한국의 지방자치단체 재난대응체계-정책네트워크 이론의 호혜성과 확장성을 중심으로』. 박사학위논문, 충북대학교 대학원.
- 류상일·이주호. (2010). 지방정부의 재난관리 예산결정 요인 -합리적 선택이론의 시각에서-. 『국가위기관리연구』, 4(1): 1~15.
- 문병근·하종원. (2007). 인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산·경남 지역을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 12(3): 1-28.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구: 광역시 기초자치단체의 정치적 요소를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 25(4): 137-159.
- 문학진의원 자료. (2011.8.12.). 소방방재청 국회 행정안전위원회 문학진의원 제출자료. 치차단체별 재난관리금 현황
- 박남춘의원 국감자료. (2013.10.23.) 소방방재청 박남춘의원(인천 남동갑) 제출자료.
- 박성만. (2009). 『지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향요인분석』. 박사학위논문, 대구대학교 대학원.
- 소순창·김종욱. (1999). 한국지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석': 사회복지비의 결정을 중심으로. 『한국행정학보』, 33(3): 363-381.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』, 33(1): 81-97.
- 신용무. (2011). 『지방자치단체의 복지재정 지출결정요인에 관한 연구』. 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 심재희·채종훈. (2004). 한국사회의 고령화와 지방재정에 관한 실증분석: 광주·전남지역을 중심으로. 『한국동북아논총』, 31: 261-281.
- 아시아경제신문. (2016.6.16.). 재난관리기금 안 쌓아 놓은 지자체들 '수두룩', 기사
- 양경숙. (2009). 『한국 예산결정의 정치과정 분석: 예산전략과 상호작용을 중심으로』. 박사학위논문, 고려대학교.
- 연합뉴스. (2016.9.27.). 지진 잇따르는데...지자체 재난관리기금 곳간 '텅텅', 기사
- 오금호. (2007). 지방자치단체 재난관리 관련기금 운용과 예방사업의 활성화 방안. 『재난관리연구소 하계세미나』, 123-456. 희망제작소.
- 원구환. (1998). 지방정부 비전형적 지출로서의 기금관리제도에 관한 연구. 『지방재정학보』, 3(1): 109-129.
- 위평량. (2007). 재난관련 예산에 관한 이론적 모색과 기금의 효율화에 관한 연구. 『한국위기관리

- 논집」, 3(2): 394-412.
- 이경은·김순은. (2015). 인구고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 연구. 『지방행정연구』, 29(2): 297-325.
- 이경은·어유경. (2016). 지방관료 부패가 사전적 재난관리예산 결정에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 20(2): 153-179.
- 이미애·류은영. (2015). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계: 재정 지출 구조의 매개효과를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 19(3): 33-55.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책방향. 『한국행정학보』, 34(4): 197-215.
- 이영성. (2009). 시·군·구의 사회개발비가 지역내총생산에 미치는 영향에 관한 실증분석. 『지역연구』, 25(3): 5-23.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 『사회복지정책』, 31: 105-124.
- 이호동·문현철·이종열·위평량. (2009). 『재난관리 법과 예산·기금구조 - 원칙과 실상-』. 서울: 대영문화사.
- 임헌만. (2005). 『지방 정치행정관계론』. 한국학술정보
- 정연택·이명숙. (2007). 지방자치단체 재정지출 분석. 『한국지방자치연구』, 9(3): 101-121.
- 조동훈. (1998). 우리나라 지방자치단체의 예산차이분석에 관한 연구 - 경상북도의 세입예산을 중심으로 -. 『세무회계연구』, 5: 477-501.
- 주만수. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 『경제학연구』, 60(3): 119~145.
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 『한국동북아논총』, 8(1): 265-286.
- 최성락·노우영. (2005). 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석. 『행정논총』, 43(1): 195-215.
- 최연태·김상헌. (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 『한국행정학보』, 16(4): 203-226.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 9(4): 451~474.
- 하능식·임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. 『한국지방재정논집』, 12(1): 77-98.
- 허명순. (2003). 정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응. 『한국행정학보』, 37(2): 189-210.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례. 『한국정치학회보』, 43(2): 113-130.

- 허영순. (2012). 『지방자치단체 기금운용 실태 분석 - 광역시와 자치구를 중심으로-』. 서울: 감사연구원.
- 황윤원. (1987). 지방정부예산의 결정변수 분석. 『한국행정학보』, 21(2): 385-396.
- Clarke, W. (1998). Divided Government and Budget Conflict in the U.S. States. *Legislative Studies Quarterly*, 23(1): 5-22.
- Cohen, J. & Cohen, P. (2003). *Applied Multiple Regression / Correlation Analysis for the Behavioral Sciences*. 3rd edition. Mahwah, N.J.: L. Erlbaum Associates.
- Dye, T. R. & J. Robey. (1980). Politics versus Economics: Development of the Literature of Policy Determination. In T. R. Dye & V. Gray (eds.). *Determinants of Public Policy*, 3-18. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Ferguson, C. J. (2009). An Effect Size Primer: A Guide for Clinicians and Researchers. *Professional Psychology: Research and Practice*, 40(5): 532-538.
- Lubell, M. & Feiock, R. (2003). Project Description: Collaborative Research on Institutions and Land-Use Politics.  
[http://www.des.ucdavis.edu/faculty/lubell/Research/NSFGrant2003\\_Final.pdf](http://www.des.ucdavis.edu/faculty/lubell/Research/NSFGrant2003_Final.pdf)
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for Social Good. In J. Margolis and M.V. Posner (eds.). *Analysis of the Public Economy*. New York.
- Stein, R. M. & Bickers, K. N. (1994). Congressional Elections and the Pork Barrel. *The Journal of Politics*, 56(2): 377-399.
- Weimer, D. L. & Vining, A. (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

#### 관련 사이트

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

국가통계포털 <http://www.kosis.kr> “행정구역(시군구)별 총인구, 남자, 여자 인구수”, “e-지방 지표: 고령인구비율(시도, 시, 군, 구)”

대한민국 헌정회 <http://www.rokps.or.kr/>

자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr>

재정고 <http://lofin.mospa.go.kr>

중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/>

---

**김추린:** 이화여자대학교에서 행정학과 박사과정을 수료하고, 박사논문을 준비중이다. 주요 관심분야로 지방 재정, 성과평가, 원격의료, 전자정부 등이며, 학술대회 발표논문으로 “미국, 호주, 한국의 ‘원격의료’ 도입사례 비교분석: Kingdon의 정책흐름 모형을 중심으로”(2014)와 저서로 “Korea: an Integrated System of Civil Registration and Vital Statistics”(2016, 공저)가 있다. (E-mail: churin.kim@gmail.com).